处理投诉

本署接到的投诉

4.1 大部分投诉都是以邮递方式寄来本署。有些投诉人会亲临本署，向接待处人员提出投诉。本署的调查员会轮流担任当值主任，会见投诉人，如果投诉人以书面记述投诉事项有困难，本署的当值主任可以为他们记下投诉的要点，然后把记录的内容寄给他们核实。本署亦接受以电子邮件方式提出的投诉，但其后进一步处理投诉时发出的书信，则会邮寄给投诉人，以确保资料不会外泄。如果投诉事项较简单，而且是初次提出的，本署亦接受电话投诉[1]。一般来说，透过电话提出的投诉，应能在15分钟内说明投诉事项，所涉及的机构不多于两个，而且无须提供大量的证明文件。

图表 4.1

2001 / 02至2003 / 04年度接到的投诉数目

投诉方式	2001/02	2002/03	2003/04
亲临本署	260	425	324
书面 —			
来信	1,116	682	1,634
投诉表格	828	1,270	722
传真	664	978	972
电子邮件#	360	613	742
电话*	508	414	267
合计	**3,736**	**4,382**	**4,661**

\# 二零零零年一月开始

* 二零零一年三月开始

无论投诉人以何种方式投诉，本署都会要求他们提供识别身份的资料，因为法例规定，本署必须确定投诉人本身是受屈人士。

评审工作

4.2 本署的前线职员包括接待处人员、当值主任和评审组。评审组人员负责审核本署接到的所有投诉及查询。假如投诉事项一开始就明显地不在本人职权范围之内（**图表 2.3**），或由于受条例限制而不得调查（**图表2.4**），又或者申诉专员根据条例行使酌情权，决定不进行调查（**图表2.5**），则本署会尽量在15个工作天内通知投诉人，并尽可能提供协助，告诉他们向有关的机构求助或申诉的途径和方法（本署的服务承诺载于**图表 5.2**）。

4.3 本署设有四个调查组，所有在本人职权范围之内的投诉，均会于决定处理后交给指定的调查组审研。每个调查组均有一位总调查主任领导，直接向两位助理申诉专员中之一汇报。

初步查讯

4.4 在决定是否需要展开全面调查之前，本署会根据《申诉专员条例》第 11A 条先进行初步查讯，以掌握有关的事实和资料。初步查讯可以采用机构内部投诉处理计划（「现处计划」）或提供协助 / 作出澄清的方法进行。许多时候，投诉事项都能够在这个阶段得到解决或澄清。

1 电话会被录音，而本署亦会把笔录的内容邮寄给投诉人核实。

图表 4.2

初步查讯

类别	过程	终结的个案数目
现处计划	在取得投诉人同意后，把较简单的个案转介所涉机构，由该机构进行调查及直接答覆投诉人。申诉专员可以要求有关机构在回覆时提供特定的资料，并监察整个处理过程和审研有关的回覆。假如有关机构的答覆未能令人满意，申诉专员可以随时介入，或者采用提供协助／作出澄清的方法或进行全面调查。	203
提供协助／作出澄清	本署会先搜集与投诉个案有关的事实。假如这些资料能充分解释投诉事项，本署会把观察所得及调查结果告知投诉人，并在适当的情况下，建议有关机构采取补救方法和改善措施。假如所得的资料显示需要采取进一步行动，本署便会进行全面调查。	1,631

4.5 对于处理复杂程度各有不同的投诉个案，初步查讯都是一种重要的方法，所需的时间一般较短。然而，与全面调查的工作一样，本署会向有关机构提出建议，并且跟进他们落实建议的情况。从**图表 4.2** 可见，在二零零三／零四年度透过初步查讯解决的个案共有 1,834 宗。

调解

4.6 投诉若不涉及或只涉及轻微的行政失当，在获得投诉人和有关机构双方同意后，申诉专员可以采取「另类排解纠纷方法」(即调解方法)处理。《申诉专员条例》第11B条订明，这是事涉各方在自愿的情况下进行的过程，投诉人与所涉机构代表同意会面，藉此为投诉事项寻求双方都能接纳的解决方案。本署受过调解训练的调查员会以中立的调停人身份，协助双方对话，以便达成和解。

4.7 假使调解方法未能解决投诉事项，本署可以视乎情况需要而决定是否展开初步查讯。若进行初步查讯，本署会另外派调查员重新跟进个案，以确保个案得到公平的处理，而事涉各方在调解过程中所提供的资料，亦会绝对保密。

全面调查

4.8 对于涉及原则性问题、严重行政失当、极不公平的情况、制度上出现流弊或有显著缺失的复杂个案，本人会指示属下人员进行全面调查。调查过程涉及多方面的查讯及搜集证据工作。本署会查阅第一手资料和审研所涉事项的文件档案。如有需要，本署人员会要求所涉人士提供陈述书，或与他们会面。本署不时会徵询专业顾问的意见。这些顾问均由本人根据条例第6A条委任，为本人在执行职能方面提供意见及协助。他们都是在法律界、医学界和工程界享负盛名的专家和学者（专业顾问名单载于**附件 14**）。

处理投诉

4.9 被投诉的机构均有机会对本署的全面调查报告草拟本提出意见和评论，受本署批评的个别人员更有机会解释和申辩。本署向有关机构提出改善行政的建议，目的是促使公共行政更加开明问责、以客为本和提高透明度。机构的首长有责任定期向本人报告落实本署建议的进度。

调查工作与内部监察

4.10 申诉专员由一位副申诉专员、两位助理申诉专员和属下四个调查组协助调查投诉，并监察有关机构落实本署建议的情况。各级人员按申诉专员所授予的权力，代表申诉专员执行职务。一般而言，各组的总调查主任负责审核和监察属下调查主任的工作。所有调查报告和给投诉人的答覆，均会先经首长级人员审核，然后由申诉专员决定所作的结论。

4.11 本署设有电脑化的投诉处理系统，记录每宗投诉个案的资料，除了方便整理统计数字外，还可以让本人和首长级人员更密切地监察各项调查工作的进展。

4.12 因此，对于各调查组的工作，本署均会严格地监督。副申诉专员和两位助理申诉专员会与调查组的成员定期举行会议，藉此监察每宗个案的工作进度。这些定期会议让本署各级人员坦诚地交换意见、分析个案和讨论一些具争议性的问题，以便决定应该采取哪些跟进行动。更重要的是，这样可以确保本署人员按照相同的准则处理投诉，并藉着这些机会交流经验。

4.13 为清楚了解属下人员的工作情况，本人每月都会出席各组的会议至少一次，以便直接指导调查工作、澄清疑点，以及讨论处理某些复杂个案的策略。

4.14 本人亦会不时与属下人员举行公开研讨会，商讨一些与本署工作有关的理念、原则和观点。这些研讨会不仅可以促进本人与属下人员之间的了解，而且有助加强团队精神。藉着这些研讨的机会，本署可以订定划一的工作方法，同时改进运作程序和启发新的思维。

调查结果

4.15 每项全面调查工作完成后，本署即会根据投诉所涉及的行政失当的严重程度，将投诉个案归类为「成立」、「部分成立」或「不成立」。在本报告年度内，本人注意到有好几宗个案，投诉人所作的具体指称虽不成立，但本署在调查过程中却发现有关机构确实另有严重行政失当之处。本人觉得有责任把这些不妥善之处揭露出来。因此，本人增设「投诉事项不成立，但有关机构另有行政失当之处」这个新类别，以强调我们在调查过程中发现的严重行政失当。各个类别的定义，均载于**附件2**。

《公开资料守则》

4.16 一九九五年三月，政府以试验性质推行《公开资料守则》，体现政府开明问责的精神。自一九九六年十二月起，政府将这份守则的适用范围逐步扩大，以涵盖所有决策局及部门。

4.17 倘若有决策局或部门不遵守这份守则的规定，拒绝向申请人提供他索取的资料，申请人可以向本署投诉，要求覆核该机构拒绝提供资料的决定。自一九九九／二零零零年度起的五年内，本署已处理了25宗这类投诉。

图表 4.3

自 1999 / 2000 年度起所处理有关《公开资料守则》的投诉数目

1999 / 2000	8
2000 / 01	4
2001 / 02	1
2002 / 03	3
2003 / 04	9

持续出现的问题

4.18　本署虽然对每宗个案都进行独立审研，但有时候类似的投诉会持续出现，有需要展开更全面的审研。

渗水问题：引致投诉的常见原因

4.19　渗水问题至今仍然相当「常见」。这类个案涉及三个政府部门（即食物环境卫生署、屋宇署及水务署），他们在处理渗水问题方面各有特定的法定角色。倘若渗水问题在公共屋村发生，还会涉及香港房屋委员会和房屋署。由于这类问题继续成为投诉的主要和常见原因，本署认为可能须就这方面进行直接调查。

外判服务

4.20　自九十年代开始，愈来愈多政府部门把提供服务的工作外判予私人服务供应商，以期善用公帑并贯彻「小政府」的概念。面对政府财政紧绌，这将会是大势所趋。这样固然可为政府节省开支，然而，本署注意到，市民对于承办商提供的服务不满意及政府部门对承办商监管不力的投诉不断增加。我们发现，承办商的服务未如理想，是由于他们缺乏提供公共服务的经验、部门没有给予适当的指引，或者未有尽力监管承办商的工作。在好些个案中，部门和承办商更互相「推卸责任」（参见载于**附件 12** 编号 OMB 2002 / 4610 的个案撮要）。

4.21　本署认为，政府部门固然应该尽量利用外判政策所带来的好处，而不应对服务承办商处处实行所谓「微观管理」。但是，审慎的合约管理加上对承办商工作表现的严格监察，对于维持公共问责精神和服务水平是非常重要的。这包括：

- 在招标文件中清楚注明承办商必须具备的专业知识和经验；
- 确保合约清楚列明对服务水平的要求，并且让服务对象可透过如投诉机制等方法，得到服务质素的保障和保证；
- 为承办商提供清晰的政策指引和运作指南（可以与承办商共同拟订）；
- 向承办商的职员简介部门的期望；以及
- 透过经常的突击检查和赏罚分明的评核制度，切实监察承办商的工作表现。

4.22　归根究柢，须向市民负责的还是政府。假若政府部门未能预防或杜绝承办商向市民提供劣质服务，即构成行政失当。

政府部门之间的协调

4.23　在上年度的报告中，本人曾提及在某些情况下，当问题需要多个政府部门共同协调解决时，往往出现「推卸责任」的问题。这类个案在本年度继续出现。在一宗可作为事例的个案中，投诉人查询关于某渡轮公司申请在某公众码头上增设乘客设施的事项。地政总署和运输署多次推搪投诉人，互指对方才是负责的部门，要他自行联络对方。两个部门并没有就问题进行协商，谋求共识，以

致投诉人求助无门（参见载于**附件 12** 编号 OMB 2003 / 2039 及 2040 的个案撮要）。

4.24 政府部门之间的另一个协调问题，是未能充分理解各部门的不同政策结合起来对个别市民所造成的影响。在一宗可作为事例的个案中，屋宇署向某目标大厦的一名业主发出清拆令，要求他拆除一项僭建物，但根据现行政策，该署并没要求他一并拆除另一项僭建物。该名业主遵照清拆令拆除第一项僭建物后，才收到环境保护署(「环保署」)的劝谕信，希望他也拆除另一项含石棉物料的僭建物。屋宇署的清拆令及环保署的劝谕信使投诉人感到困扰。其实，两个部门在分别发出清拆令及劝谕信之前，可以协调得更好(参见载于**附件 12** 编号 OMB 2003 / 2024 及 2025 的个案撮要）。

不愿意采取执法行动

4.25 有些政府部门尽管遇到事涉人士三番四次对部门发出的通知甚或警告置之不理，但他们对采取执法行动仍迟疑不决。在若干个案中，食物环境卫生署(「食环署」)的人员由于事涉业主或住客拒绝让他们进入其处所，以致无法调查渗水投诉。根据法例，食环署人员大可申请手令进入有关处所。然而，他们却不愿意采取这项执法行动，只是不断尝试劝说有关业主或住客。结果，投诉人须忍受问题多月，而仍然无法知悉渗水的原因。

4.26 另一宗个案更令人讶异。一名公共屋村住户多年来屡次向房屋署投诉楼上的单位造成渗水，但是楼上住户不肯合作，拒绝让房屋署人员进入单位内视察。该署在四年内向她发出了共 61 封信（包括八封警告信），但仍然未能进入楼上单位。尽管如此，房屋署并未有根据租约行使其权力，向该名不合作的住户发出「迁出通知书」，执行进入单位的权力。结果，投诉人要无限期忍受渗水之苦（参见载于**附件 12** 编号 OMB 2003 / 1989 及 3238 的个案撮要）。

以缓急次序为借口

4.27 本署明白，政府部门面对人手和资源紧绌，需要为服务订定缓急次序，但这并不表示他们可以无所作为。本署接到多项投诉，指有些部门和职员（特别是处理土地行政的）抱有这种态度，把某些「无须优先处理」的工作视为「无须处理」。

4.28 在一宗可以作为事例的个案中，申请人在一九九九年年底申请在新界一幅土地兴建储物室。地政总署审批这类申请一般需时三个月，但通常不会优先处理这类申请。因此，这宗个案在二零零三年四月初(即超过40个月后)当该署就这类申请进行全面检讨， 决定按照申请日期办理时，才获得处理，结果该署要到二零零三年六月才完成审批这宗申请。

4.29 本署不能接受有关部门以这类申请「无须优先处理」为借口而不予处理，因为市民有权知悉办理申请所需的时间，再者，若政府部门太长时间也不处理关于土地的申请，将会助长某些人不法使用政府土地。

向行政长官报告

4.30 在上年度的报告中，本人曾提及房屋及规划地政局、屋宇署和地政总署没有充分落实本署在一九九六年就新界的违例建筑工程问题进行直接调查后所提出的建议。故此，本人引用《申诉专员条例》第 16(3)条，向行政长官报告此事，而行政长官亦已指令房屋及规划地政局跟进。虽然该局向本署报

告了政府所采取的行动，但那些行动似乎并不足够。为确定有关问题的实际情况，本人已于二零零三年十一月十四日宣布再就这项问题展开直接调查（参见**图表 3.2**）。

图表 4.4

《申诉专员条例》第 16(3)条

专员如认为根据第(1)款向任何机构的首长提交的报告 —

(a) 在报告所指明的期间内，未获充分采取行动；或

(b)（如该报告并无指明期间）在他认为在所有情况下均属合理的期间内，未获充分采取行动，

则专员可将该报告及建议，连同他认为适宜提出的其他观点，向行政长官呈交。

4.31 本人不会轻易向行政长官呈交报告。希望各部门和公营机构都能够自发地采取行动，解决问题和改善情况。